

RIFORME COSTITUZIONALI IN ITINERE E RICADUTE SULL'ASSETTO DEMOCRATICO RAPPRESENTATIVO. RIFLESSIONI IN PROSPETTIVA*.

di Sara Lieto**

Sommario. 1. Questione di metodo. – 2. L'iniziativa legislativa popolare “rinforzata” e il referendum. – 3. La riduzione del quorum di validità delle consultazioni referendarie. – 4. Il ruolo della Corte costituzionale. – 5. Problemi di attuazione della nuova disciplina costituzionale. – 6. La riduzione del numero dei parlamentari. – 6.1. L'impatto della riforma sull'organizzazione dei lavori delle Camere.

8

1. Questione di metodo.

Sono in corso due procedimenti di revisione costituzionale, in attuazione del c.d. “contratto di governo”¹, aventi ad oggetto la proposta di legge in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum (A.S. n. 1089) e quella di riduzione del numero dei parlamentari (A.S. n. 214-515-805-B). La prima, approvata dalla Camera dei deputati, è all'esame in Commissione Affari costituzionali al Senato. La seconda è stata approvata dal Senato l'11 luglio, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Il provvedimento è poi tornato all'esame della Camera.

Sul piano del metodo, siamo di fronte ad interventi di modifica circoscritti che, da un certo punto di vista, possono destare meno preoccupazioni rispetto a quelli a più ampio spettro. Com'è noto, una delle maggiori perplessità suscitate dal tentativo di revisione costituzionale del 2016 (c.d. Riforma Renzi-Boschi) ha riguardato propriamente l'estensione del disegno di legge e l'impostazione di vera e propria riforma organica dell'iniziativa. Ciò detto, tuttavia, la salvaguardia dell'equilibrio della struttura costituzionale, nel suo complesso, non è, in assoluto, garantita da interventi puntuali che

* Sottoposto a referaggio.

** Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli “Parthenope”.

¹ Il riferimento è al “Contratto per il governo del cambiamento” sottoscritto da Luigi Di Maio, Capo politico del Movimento 5Stelle e da Matteo Salvini, Segretario Federale della Lega; per quanto riguarda in particolare le riforme in corso si veda L. Spadacini, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, sul sito del Dipartimento per le riforme istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

ben possono incidere su elementi fondativi del sistema istituzionale. Al di là, pertanto, delle dimensioni dell'intervento, la cosa importante sul piano del metodo è la chiarezza dell'obiettivo di revisione. Che poi, talvolta, tale obiettivo, come è accaduto nel 2016, con il tentativo di differenziazione del bicameralismo, passi attraverso la necessità di ricondurre a sistema più parti della Costituzione e a rendere, pertanto, necessario incidere su un numero più cospicuo di norme, questo di per sé non è, a mio parere, un fattore di negatività. Ciò che, tuttavia, interventi più puntuali e circoscritte rendono più agevole sono le analisi preliminari riguardo ai loro effetti sul versante attuativo. Da questo punto di vista, revisioni di più contenute dimensioni facilitano il dibattito dottrinario e l'elaborazione e la proposta di correttivi in corso d'opera. Nel caso di specie va, inoltre, sottolineato che le "nuove" riforme (iniziativa legislativa rinforzata, riduzione del numero dei parlamentari e – aggiungerei – attuazione dell'art. 116 Cost. con estensione dell'ambito di autonomia di alcune importanti regioni), pur distinte nei loro oggetti (quella sull'iniziativa legislativa "rinforzata" – AS1089 – incide, infatti, su sole tre disposizioni, artt. 71 e 75 Cost e art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953), sono, nel loro complesso, riconducibili ad un intervento unitario di carattere organico, con un impatto relevantissimo sul delicato equilibrio raggiunto in Costituzione tra la democrazia rappresentativa e gli istituti di democrazia diretta. Pertanto, da questo punto di vista, rispetto al precedente del 2016, si ravvisa una discontinuità di metodo più apparente che reale.

La parcellizzazione degli interventi, infatti, rileva sul piano nominale ma essi, nella sostanza, sono riconducibili a un comune denominatore, a conferma che, dal punto di vista del metodo, calibrato sulla maggiore o minore estensione della revisione, anche interventi puntuali possono in realtà essere funzionali a un disegno di modifica più ampio. Nel caso in esame, è indubbio che la riforma avrebbe un impatto rilevante sul ruolo del Parlamento, già indebolito dalle prevaricazioni del Governo con la decretazione d'urgenza e la questione di fiducia e dalla condivisione della funzione legislativa con la dimensione sovranazionale².

Si rileva, infine, che in linea generale le proposte di revisione della Costituzione non dovrebbero partire dal governo ma essere di matrice parlamentare al fine di rendere, fin dalla fase dell'iniziativa, il progetto di riforma quanto più è possibile condiviso.

² Cfr. G. Di Cosimo, *Perché sarebbe meglio che le leggi le facesse il popolo?*, in *lacostituzione.info*, 18 aprile 2019.

2. L'iniziativa legislativa popolare "rinforzata" e il referendum.

Che, in generale, il referendum sia un istituto che nelle democrazie rappresentative possa veicolare all'interno delle istituzioni un maggiore flusso di partecipazione, rigenerando il rapporto tra governanti e governati, è questo, di per sé, un fattore positivo. Concordo, in ogni caso, con quanto più volte sottolineato da un'attenta dottrina che pone in guardia dalla tendenza a definire tale istituto come di democrazia diretta piuttosto che di democrazia partecipativa³. Il referendum è, in realtà, un istituto tipico dei sistemi democratico-rappresentativi, che non ha molto a che vedere con l'immagine paradigmatica del popolo adunato in pubblica piazza come nell'Atene del V sec. a. C. Esso è un istituto mediato, attraverso il quale si pone agli elettori un quesito etero-deciso. Può essere inteso, quindi, come un arricchimento del sistema rappresentativo, ma non può porsi in contrapposizione con esso⁴. Si tratta di un punto decisivo, che deve essere ben tenuto presente ogni qual volta se ne voglia estendere il raggio d'azione. Il disegno di legge di revisione sull'iniziativa legislativa e sul referendum sembra invece "tradire" un'impostazione più conflittuale che armonica con la democrazia della rappresentanza, in quanto ciò che si vuole introdurre è, in realtà, una forma alternativa di legislazione mediante voto popolare, che non appare affatto coerente con il meccanismo rappresentativo alla base del nostro sistema democratico e che, inoltre, deroga al principio di pari dignità formale fra gli atti di iniziativa legislativa «non in ragione della materia trattata, bensì in forza esclusivamente della provenienza soggettiva della proposta»⁵. A ciò si aggiunga che la funzione legislativa è un'attività complessa, attraverso la quale la decisione politica acquisisce concretezza

³ M. Luciani, Art. 75 – Il referendum abrogativo – La formazione delle leggi, Tomo I, 2, in Commentario alla Costituzione, Bologna, 2005; e più recentemente, a proposito delle riforme in corso, v. anche *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica* - 13 marzo 2019.

⁴ In tal senso, si v. A. Lucarelli, *Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 1/2015, nella parte in cui sottolinea che l'effettività del principio della sovranità popolare andrebbe intesa «oltre la democrazia della rappresentanza e non contro la democrazia della rappresentanza, quale forma di sostanziale integrazione del principio della sovranità legislativa»; e più recentemente, a proposito delle riforme in itinere, I. A. Nicotra, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *federalismi.it*, 22 maggio 2019, p. 8.

⁵ P. Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, nn. 1-2/2019, p. 186.

sintetizzando i molteplici interessi coinvolti attraverso meccanismi di mediazione e confronto «che solo un Parlamento può offrire, mentre la legislazione popolare si riduce alla sola alternativa secca sì/no sul testo iniziale elaborato dai (soli) promotori»⁶. In altre parole, «il popolo (cioè l'insieme dei cittadini elettori – o come suggerisce in realtà la riforma: un quarto degli stessi) non può essere soggetto della legislazione, poiché esso non è in grado di formulare questioni né di discuterle suggerendo ad esempio modifiche o emendamenti. Esso può soltanto rispondere con *sì* o *no* a domande formulate da una élite (quando non lo sono da un individuo solo, come nel caso dell'art. 11 della costituzione francese in vigore), cioè, nel caso in esame, da un gruppo di cittadini che si auto-erige al ruolo di rappresentanti, alternativi al Parlamento»⁷.

Si tenga conto, inoltre, della circostanza che un referendum favorevole all'iniziativa legislativa popolare e, dunque, contrario alla proposta votata dal Parlamento, non può non avere conseguenze sulla tenuta del circuito fiduciario.

Inoltre, nell'ipotesi di iniziativa popolare sostenuta da almeno 500.000 firme il ruolo del Parlamento si limita a quello di mera ratifica del disegno di legge. Entro 18 mesi, infatti, l'Assemblea deve deliberare, ma senza poter assolutamente incidere sul testo, se non con modifiche di carattere meramente formale. Il fulcro dell'attività parlamentare, ovvero il dibattito, viene meno e l'Assemblea è svuotata delle sue fondamentali attribuzioni. La deliberazione da parte dei rappresentanti perde la sua componente emendativa che costituisce un elemento essenziale del diritto di voto. In altre parole, o il Parlamento approva il progetto di legge popolare, così com'è, entro diciotto mesi dalla sua presentazione, oppure, se non approva, o se scadono i termini senza che esso si sia pronunciato, il testo è sottoposto automaticamente a referendum. Nel caso, invece, esso apporti modifiche “non meramente formali”, sono i promotori dell'iniziativa legislativa popolare a decidere tra due alternative. Essi possono accettare la versione del testo così come modificato dal Parlamento, e dunque *rinunciare* al referendum, oppure possono decidere di sottoporre il testo a referendum. In questo secondo caso, gli elettori sono chiamati a pronunciarsi sull'approvazione o meno del progetto d'iniziativa popolare e solo nel caso in cui l'esito del referendum sia negativo, o non venga raggiunto il *quorum*, il

⁶ A. Anzon Demmig, *L'iniziativa legislativa popolare “indiretta” (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in *Forum QC*, 22 marzo 2019, p. 4.

⁷ P. Pasquino, *Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta*, in *lacostituzione.info*, 23 aprile 2019.

disegno di legge nella versione prodotta all'esito della deliberazione parlamentare è sottoposto a promulgazione.

Sul riferimento a «modifiche non meramente formali» ruotano non poche ambiguità. A riguardo si rinvia alla legge di attuazione della riforma il compito di individuare, tra le altre cose, l'organo terzo cui spetta di valutare la natura di tali modifiche. Si tratta di un'operazione di non poco conto, considerata, per certi versi, la vaghezza dell'espressione «modifiche non meramente formali». Quel che però rileva è, in ogni caso, il ruolo del comitato promotore cui compete di *rinunciare*, oppure no, al referendum. E qui emerge una questione decisiva sul piano della rappresentanza che rileva sotto almeno due profili. Il primo riguarda, in generale, la natura della rappresentanza del comitato promotore che, se passasse la riforma, sarebbe una figura definitivamente costituzionalizzata. Il secondo ha a che fare con l'oggetto del mandato conferito al comitato dal gruppo dei sottoscrittori.

Quanto al primo profilo, è evidente che non si possa parlare, nel caso del comitato, di rappresentanza politica, che è prerogativa dell'assemblea eletta. Quando la Corte costituzionale lo riconobbe come soggetto legittimato a sollevare conflitto di attribuzione (sentenza n. 69 del 1978), essa ritenne i firmatari di una richiesta di referendum abrogativo *istituzionalmente rappresentati dai promotori*. I firmatari non sono però assimilabili al corpo elettorale. Essi costituiscono una porzione dello stesso, anche piuttosto esigua. Che tali soggetti possano trasferire al comitato promotore una rappresentanza estendibile all'intero corpo elettorale e, dunque, possano trasformare il comitato in una specie di organo esterno del corpo elettorale (una sorta di rappresentanza organica) è, evidentemente, una forzatura. Il tipo di rapporto che s'instaura tra sottoscrittori e comitato promotore è, per certi versi, più assimilabile a quello della rappresentanza volontaria di diritto privato, considerata anche la raccolta delle firme, che sembra richiamare la nozione civilistica di procura.

Quanto al secondo profilo, quando i firmatari sottoscrivono il disegno d'iniziativa legislativa "rinforzata" è come se dessero mandato ai promotori sia in ordine alla presentazione del progetto di legge sia in ordine al referendum. A riguardo, però, rileva una contraddizione rispetto a tale mandato originario, dal momento che – secondo quanto previsto dal disegno di legge - il comitato può rinunciare al referendum. In questi termini, pertanto - com'è stato opportunamente evidenziato - i promotori diventano «soggetti intrinsecamente "interni" al dibattito politico che si svolge in seno alle Aule parlamentari,

e quindi capaci di interagire – se non addirittura di interferire – con lo svolgimento del procedimento legislativo»⁸, discostandosi, in questo modo, dalla identificazione che ne aveva dato la Corte costituzionale di figure soggettive esterne allo Stato-persona.

Per rafforzare l’iniziativa legislativa popolare sarebbe, tutt’al più, auspicabile l’estensione alla Camera di quanto previsto dal regolamento del Senato (art. 74), secondo cui le competenti commissioni debbono iniziare l’esame dei disegni di legge d’iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento e l’esame in commissione deve essere concluso entro tre mesi dall’assegnazione.

3. La riduzione del quorum di validità delle consultazioni referendarie.

Nel ddl costituzionale in esame al Senato si prevede che la proposta popolare è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto. Tale *quorum* è esteso anche al referendum abrogativo, modificando l’art. 75, quarto comma, Cost.

Rispetto alla versione iniziale di mera eliminazione del *quorum* strutturale della maggioranza degli aventi diritto al voto, la soluzione prospettata appare più ragionevole, ma non del tutto condivisibile. Innanzitutto, va rilevato che il *quorum* così concepito appare un ibrido; esso infatti non è né propriamente strutturale né deliberativo. Come è stato opportunamente evidenziato, il *quorum* «cambia volto e si trasforma in altro da sé: da soglia quantitativa che radica la validità della deliberazione popolare – com’è oggi nell’art. 75, quarto comma, Cost. – in valore minimo che sorregge la singola opzione»⁹.

Inoltre, l’argomento secondo cui, eliminando il *quorum* strutturale di validità del referendum, si arginerebbero gli effetti negativi dell’astensione non sembra di tale rilievo da poter giustificare una soluzione che, di fatto, affida a un numero davvero esiguo di cittadini (il venticinque per cento più uno) – in evidente contraddizione con il principio democratico - la possibilità di deliberare su un progetto di legge al posto del Parlamento, innovando l’ordinamento giuridico. Va, inoltre, sottolineato che anche la scelta di

⁸ G.M. Salerno, *L’iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, nn. 1-2/2019, p. 226.

⁹ P. Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, nn. 1-2/2019, p. 197.

astensione può avere una sua dignità dal momento che l'iniziativa referendaria attivata da un numero ristretto di promotori potrebbe non andare incontro all'interesse della maggior parte degli elettori, mentre invece quando tale interesse è concreto e sentito l'affluenza naturalmente aumenta¹⁰.

Non sarei dell'opinione, dunque, di eliminare il *quorum* strutturale di validità. In quanto, come è stato efficacemente sottolineato, «il *quorum* non è un ostacolo al raggiungimento di un esito referendario: è, piuttosto, la misura della sua legittimazione presso il corpo elettorale nel confronto con il potere legislativo»¹¹. Tutt'al più potrebbe essere percorribile una soluzione volta a parametrarlo in maniera diversa, per esempio tenendo conto della media di partecipazione degli elettori alle ultime tre tornate elettorali.

Si pone, poi, la questione della riproposizione della proposta di legge e della riproposizione del referendum abrogativo che non abbiano ottenuto l'approvazione popolare. Con l'introduzione, infatti, dello stesso *quorum* (sia per la proposta che per il referendum) sorge una esigenza di coordinamento relativamente al vincolo temporale per la loro riproposizione. Com'è noto, nel caso del referendum abrogativo, l'art. 38 della legge n. 352 del 1970 prescrive il limite di cinque anni. Tale limite, secondo interpretazione prevalente, scatta soltanto nel caso in cui il referendum sia stato bocciato ma abbia comunque raggiunto il *quorum* strutturale. Qualora la riforma andasse in porto, essendo previsto lo stesso *quorum* per entrambi gli istituti, nel caso di quello abrogativo non approvato vi sarebbe una vistosa diminuzione della possibilità di riproporre il referendum; infatti, il mancato raggiungimento del *quorum* di un quarto degli aventi diritto sarebbe preclusivo alla riproposizione nei successivi 5 anni.

4. Il ruolo della Corte costituzionale.

Innanzitutto, va premesso che dal disegno di riforma il ruolo della Corte costituzionale appare confuso e scandito da una tempistica alquanto anomala. Ciò premesso, vediamo quali sono i punti di innesto in cui si inserisce la Corte e quali sembrano essere le criticità

¹⁰ A. Mangia, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in *Forum di QC*, 2 dicembre 2018.

¹¹ Idem, *Apologia del quorum*, in *lacostituzione.info*, 21 giugno, 2019.

emergenti. L'indizione del referendum, che approvi o respinga il progetto di legge popolare, si realizza o nel caso in cui il Parlamento non lo abbia approvato entro i diciotto mesi, oppure lo abbia approvato ma apportandovi delle modifiche, a meno che – in quest'ultima ipotesi – i promotori non *rinuncino* al referendum. L'indizione del referendum, tuttavia, è condizionata al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale. Tale giudizio si realizza prima della presentazione del progetto alle Camere, purché esso abbia raccolto almeno duecentomila firme. La Corte costituzionale giudica in base ai parametri previsti dal nuovo quarto comma dell'articolo 71 Cost. e dichiara inammissibile il referendum se il progetto popolare non rispetti la Costituzione, se verte su una disciplina a iniziativa riservata, se verte su una disciplina che presuppone intese o accordi, se verte su una disciplina che richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte a conseguenti maggiori oneri, se non ha contenuto omogeneo.

Alla Corte costituzionale spetta anche il giudizio sull'ammissibilità del referendum avente ad oggetto il testo approvato dalle Camere. Tale giudizio si colloca dopo la valutazione da parte di un organo terzo (da individuarsi con la legge attuativa) della natura "non meramente formale" delle modifiche parlamentari e prima dell'eventuale rinuncia da parte dei promotori. I parametri di ammissibilità sono i medesimi del progetto d'iniziativa popolare qualificata, ovvero quelli definiti dal quarto comma dell'articolo 71 Cost.

Il giudizio di ammissibilità previsto dalla riforma è, di fatto, un controllo di costituzionalità *ex ante* e può avere due diversi oggetti: il progetto di legge popolare e il testo approvato dalle Camere. Innanzitutto va detto che l'ordine di riflessione su queste due ipotesi di giudizio è necessariamente diverso rispetto a quello di ammissibilità del referendum abrogativo che, com'è noto, riguarda una legge in vigore ed è essenzialmente incentrato su specifici parametri, a partire dai limiti al referendum costituzionalmente previsti. Nei casi oggetto della riforma, abbiamo innanzitutto l'ipotesi di un controllo da parte della Corte costituzionale che concerne l'iniziativa legislativa popolare; il referendum in questo caso potrebbe anche non essere indetto, qualora il Parlamento approvi il testo. La Corte pertanto giudica (quando sono state raccolte almeno duecentomila firme) la procedibilità dell'iniziativa popolare rinforzata più che l'ammissibilità del referendum. Nel caso il giudizio si risolva negativamente, dunque, è la proposta di legge rinforzata a non poter proseguire l'iter (che avrebbe ancora due fasi da realizzare, cioè la raccolta delle restanti

trecentomila firme e, solo dopo, la sua presentazione alle Camere). Detto in altri termini, con il primo controllo della Corte, il procedimento d’iniziativa legislativa rinforzata o prosegue, o si interrompe. Non è chiaro se l’iniziativa, in quest’ultimo caso, possa essere “declassata” in iniziativa legislativa popolare semplice. Nel caso di specie, si ritiene, in linea di massima, condivisibile la previsione di un controllo *ex ante* della Corte costituzionale sul rispetto dei parametri costituzionali relativi a questo particolare tipo di iniziativa, anche se va evidenziato che si tratta di un controllo molto esteso: la Corte, infatti, dichiara inammissibile l’iniziativa se non sono rispettati diversi parametri, tra cui la Costituzione nel suo complesso. Dunque, più che un giudizio di ammissibilità del referendum (eventuale), il controllo da parte della Corte – come si diceva – è un vero e proprio controllo di costituzionalità *ex ante* ad ampio spettro. Si tratterebbe, pertanto, di un’ipotesi che pone la necessità di un raccordo tra controllo preventivo ed eventuale controllo successivo. La Corte, infatti, potrebbe ritrovarsi nella scomoda posizione di dover, per via incidentale, contravvenire a quanto deciso in via preventiva.

Le stesse considerazioni possono essere fatte a proposito del giudizio della Corte costituzionale avente a oggetto il testo così come modificato dal Parlamento. Anche in questo caso si tratta di un vero e proprio controllo *ex ante*, molto ampio, che s’inserisce dopo la valutazione del testo da parte di un organo terzo e prima che i promotori abbiano deciso su se rinunciare, o no, al referendum. Questo tipo di giudizio preventivo, tuttavia, non sembra trovare una sua giustificazione in un sistema dove il controllo di costituzionalità è prevalentemente di tipo successivo. Inoltre, in questa ipotesi, a differenza dell’altra (in cui il controllo ha per oggetto il testo dell’iniziativa legislativa popolare), ci troviamo di fronte ad un testo deliberato dalle Camere, per il quale si prevede un controllo *ex ante* a differenza di tutte le altre leggi dalle stesse deliberate che – come è noto - sono sottoposte, eventualmente, ad un controllo per via incidentale. In questo caso, pertanto, si realizzerebbe un’anomalia rispetto al sistema di giustizia costituzionale nel suo complesso, esponendo la Corte a un’ingiustificata tensione rispetto al Parlamento.

5. Problemi di attuazione della nuova disciplina costituzionale.

L'attuazione delle nuove disposizioni dell'articolo 71 Cost. è demandata a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. In particolare, spetterà alla legge di attuazione disciplinare il concorso di più proposte di legge d'iniziativa popolare, il loro numero massimo, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità per assicurare eguale conoscibilità della proposta d'iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere, le modalità del giudizio sull'ammissibilità del referendum approvativo, da parte delle Corti costituzionale; le modalità del vaglio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, dell'eventuale testo approvato dal Parlamento 'alternativo' o comunque sostanzialmente modificativo del progetto d'iniziativa popolare rinforzata; la individuazione di un organo terzo che verifichi se il testo approvato dalle Camere abbia apportato modifiche non meramente formali alla proposta di iniziativa popolare presentata (ai fini della sua sottoponibilità a referendum).

Innanzitutto, va osservato che la legge per essere approvata richiederebbe la maggioranza assoluta, come avviene soltanto per le leggi costituzionali, per la legge di attuazione delle norme sull'equilibrio di bilancio e per le leggi che riconoscono alle regioni un incremento di autonomia ex art. 116, comma 3. Tale previsione si pone poi in controtendenza rispetto a quanto previsto per il referendum abrogativo ex art. 75 Cost., che rinvia invece alla legge senza alcuna specifica maggioranza.

Sul piano dei contenuti che dovrebbero essere disciplinati dalla legge di attuazione, rileva innanzitutto la previsione del numero massimo delle proposte di legge d'iniziativa popolare che possono essere presentate. Si pone, infatti, il problema di evitare che il corpo elettorale possa essere interpellato con eccessiva frequenza e magari essere contestualmente investito del compito di pronunciarsi su più testi, anche perché ciò potrebbe avere come conseguenza

un progressivo disinteresse degli elettori nel praticare il referendum¹². La legge di attuazione dovrà, pertanto, stabilire un numero massimo di iniziative da presentare nel corso di una legislatura e vietarne la presentazione contestuale, al fine di evitare nel corso dei diciotto mesi che le Camere debbano deliberare su più di un disegno di legge a iniziativa rinforzata.

Vi sono poi i dubbi da chiarire in merito al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale. In proposito si è già anticipata la necessità che la legge di attuazione faccia chiarezza in merito all'organo terzo che dovrà giudicare se le modifiche apportate al testo dalle Camere siano modifiche non meramente formali. Dovrà, pertanto, essere contemplato un meccanismo analogo a quello previsto per il referendum abrogativo che attribuisce all'Ufficio per il referendum presso la Corte di Cassazione il compito di valutare la legittimità dell'iniziativa. A riguardo va evidenziato che la valutazione effettuata dall'organo terzo ben potrebbe essere disattesa dal comitato promotore. Infatti, nell'ipotesi in cui l'organo terzo rilevasse modifiche non meramente formali il comitato, in ogni caso, ben potrebbe decidere di *rinunciare* al referendum e acconsentire alla promulgazione del testo approvato dalle Camere, disattendendo in questo modo il mandato degli elettori. Tale discrezionalità, come già evidenziato, pone il comitato in una posizione difficilmente giustificabile dal punto di vista della sua legittimazione che non è di natura politica. Va poi considerata l'ipotesi che il comitato possa non condividere il giudizio espresso dall'organo terzo, ritenendo, al contrario, che le modifiche apportate dalle Camere siano di natura sostanziale e non semplicemente formale. In questo caso, pertanto, non si può escludere che il comitato possa fare ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri.

Andrebbe poi affrontata la questione sui soggetti legittimati a partecipare al giudizio di ammissibilità dinanzi alla Corte costituzionale. A questo proposito è stato opportunamente rilevato che, nel caso si seguisse lo schema del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, «dovrebbero essere ammessi al contraddittorio dinanzi alla Corte il Presidente del Consiglio dei ministri e i promotori dell'iniziativa legislativa popolare. Pertanto, il Governo finirebbe con l'essere proiettato in un dibattito contiguo a quello parlamentare,

¹² Sul punto v. M. Belletti, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *federalismi.it*, p. 14.

con un'evidente inopportuna confusione dei ruoli istituzionali»¹³.

Vi è poi la questione della necessità di coordinamento di tali nuovi istituti con quello della promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica. Nel caso di approvazione entro diciotto mesi e senza modifiche sostanziali delle Camere la legge può essere promulgata; si tenga presente che il disegno di legge d'iniziativa popolare rinforzata è già stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale (il controllo avviene quando sono state raccolte almeno duecentomila firme), si pone quindi nella fase di promulgazione un problema connesso all'ipotesi di veto sospensivo del Presidente della Repubblica. Pur essendo improbabile che un testo già sottoposto al controllo della Corte possa essere dal Presidente ritenuto "dubbio", questa eventualità, in assoluto, non può essere esclusa, con la conseguenza che, nel caso di rinvio, le Camere possano accogliere i rilievi del Presidente e dunque approvare un nuovo testo senza che su questo si possa ipotizzare una nuova consultazione referendaria.

6. La riduzione del numero dei parlamentari.

Il progetto di legge costituzionale AC 1585 prevede un intervento puntuale di modifica degli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione, determinando la riduzione del numero di parlamentari: da 630 a 400 alla Camera, da 315 a 200 al Senato, con una diminuzione di circa il 36,5%¹⁴. Le principali ragioni poste a sostegno dell'iniziativa sarebbero l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e l'aumento dell'efficienza del sistema parlamentare. Quanto alla prima, se si considera, nel caso di specie, il risparmio previsto (500 milioni a legislatura, ma che secondo alcuni studi potrebbero essere anche meno), esso non sembra giustificare un intervento così massiccio sulla rappresentanza. Quanto alla ragione secondo cui un numero ridotto di parlamentari garantirebbe una maggiore efficienza del sistema parlamentare, in realtà – a mio parere – un miglioramento del funzionamento delle Camere dovrebbe, innanzitutto, passare attraverso il superamento del bicameralismo paritario più che attraverso la diminuzione del numero degli eletti. Pertanto, l'opzione proposta non

¹³ A. Morelli, *Il referendum propositivo: il gioco vale la candela?*, in la Costituzione.info, 22 aprile 2019.

¹⁴ A riguardo, in chiave critica, si v. D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *federalismi.it*, 17 luglio 2019.

sembra sorretta da argomenti molto razionali.

Tanto premesso, si tratta di una variazione che determina un aumento del rapporto tra elettori ed eletti, ponendo l'Italia in controtendenza rispetto ad altre democrazie contemporanee di dimensione pari a quella del nostro Paese¹⁵.

In generale, la riduzione numerica della rappresentanza politica ha come effetto una riduzione del numero delle forze politiche rappresentate in Parlamento; se, da un lato, questo effetto potrebbe essere accolto come un elemento di contenimento della frammentazione politica, va rilevato che nel caso di specie si tratterebbe di un intervento a legislazione elettorale invariata, ragion per cui non costituirebbe necessariamente un fattore di stabilità dei governi e di definizione di maggioranze parlamentari nette, stante l'influenza che su questi hanno invece altri meccanismi, come ad esempio quelli elettorali. Va, inoltre, sottolineato che la riduzione del numero dei parlamentari, escludendo alcune forze politiche minori, potrebbe avere delle ricadute negative sulla legittimazione del Parlamento. Un'assemblea rappresentativa numericamente ampia è, invece, più in linea con il pluralismo politico e sociale e assicura una maggiore rappresentatività delle istituzioni parlamentari

Per quanto riguarda l'incidenza della riduzione del numero di parlamentari sul mandato rappresentativo, va detto che nel disegno riformatore oltre alla riduzione dei parlamentari è previsto l'inserimento del vincolo di mandato (si veda il paragrafo 20 del c.d. Contratto di governo dedicato alle riforme istituzionali: «Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. [...] Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo»). Per il momento tale ultima ipotesi è stata accantonata ma va, in ogni caso, tenuta presente in una prospettiva di valutazione più ampia del disegno riformista¹⁶. Si può, pertanto, anche accedere all'idea di una riduzione del numero degli eletti, ma a condizione che si rispetti il divieto di vincolo di mandato¹⁷, altrimenti il parlamentare non rappresenta più la Nazione, ma il partito di provenienza oppure alcuni elettori. Se si riduce, pertanto, il numero di rappresentanti, deve rimanere fermo il divieto del vincolo, diversamente si corre

¹⁵ A riguardo, v. P. Carrozza, *E solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, maggio 2019, p. 91 ss.

¹⁶ Cfr. L. Pedullà, *“Contratto per il governo del cambiamento” e modifica dell'art. 67 Cost.*, in *Forum QC*.

¹⁷ C. Sbailò, *Tagliare il numero dei parlamentari? A condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Forum di QC*, 30 marzo 2019.

il rischio di escludere dalla rappresentanza una fetta molto consistente della società, con conseguenze molto serie in termini di legittimazione politica del Parlamento.

Quanto al rapporto partito-eletto, si ritiene che la riduzione del numero dei parlamentari possa produrre come conseguenza che gli eletti siano soggetti ad un maggiore “vincolo di mandato” del partito di provenienza. Le segreterie nazionali dei partiti potrebbero assumere un ruolo più forte a discapito della rappresentanza territoriale: infatti, aumentando il rapporto tra elettori ed eletti si rischia di aumentare proprio la distanza dei rappresentanti dalla base territoriale. Inoltre, la riduzione di circa il 36,5%, del numero di deputati e di quello dei senatori elettivi «sul versante dell’elettorato attivo diminuirebbe la capacità dei singoli elettori di influire sull’esito dell’elezione (cd. “efficienza elettiva ex ante”); mentre su quello dell’“elettorato passivo”, i vari candidati per essere eletti avrebbero bisogno di più consenso. Il che è quanto dire che aumenterebbe il costo di ciascun seggio in termini di voti [...]. Se a tutto questo, poi, si aggiunge la vigenza di un sistema di elezione basato su liste bloccate e che prevede la possibilità di candidature multiple [...] qual è il Rosatellumbis, ciò che se ne ricava è la dilatazione che ne risulterebbe del potere delle segreterie dei partiti e dei movimenti politici»¹⁸.

6.1. L’impatto della riforma sull’organizzazione dei lavori delle Camere.

Se, in generale, si può anche convenire sul fatto che un numero più contenuto di rappresentanti lavori meglio e possa essere più efficiente, si ritiene tuttavia eccessiva una riduzione così elevata di circa il 35 %. Il punto però è un altro e cioè che la diminuzione del numero dei parlamentari deve essere necessariamente coordinata con una riforma della legge elettorale. Come è stato opportunamente evidenziato, infatti, «ridurre il numero dei parlamentari può servire, se tale decisione è correttamente implementata sul piano delle regole elettorali, a migliorare la capacità di rappresentanza politica del Parlamento nel suo complesso, perché aumenta l’importanza dei membri del Parlamento»¹⁹, non diversamente. La riduzione dei parlamentari, invece, sembra avere come unica conseguenza la riduzione

¹⁸ L. Trucco, *Audizione senatoriale in merito al DDL n. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari”*, in *Consulta online*, 1/2019, p. 14.

¹⁹ G.L. Conti, *Il futuro dell’archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p. 6.

della rappresentanza e non la maggiore efficienza dell'Assemblea. Si tenga presente che se la riforma andasse in porto saremmo il paese con più abitanti per deputato. Inoltre, sul piano dell'efficienza e della qualità ci si dovrebbe interrogare più che sul numero dei parlamentari sull'opportunità di mantenere ancora in vita un sistema rappresentativo con due camere con funzioni eguali e composizioni simili. Sarebbe, quindi, opportuno riflettere, da questa prospettiva, sulla necessità di riattualizzare il dibattito sulla differenziazione del bicameralismo e la trasformazione del Senato in camera rappresentativa delle regioni. Se si ipotizzasse una Camera delle regioni non ci sarebbe niente di strano nel proporre una riduzione anche drastica del numero dei suoi componenti, ma non si capisce perché nel caso del nostro Senato, che non è una camera federale e che non si fonda su un metodo di investitura indiretto, la composizione dovrebbe essere di 200 anziché di 315 senatori²⁰.

Si tratta di un rilievo, a mio avviso, importante che si pone in stretto collegamento con un'altra importante riforma in atto, l'attuazione dell'art. 116 comma 3 Cost., e con le numerose criticità che essa ha sollevato sul piano della garanzia dell'unità della Repubblica e del rispetto del principio di eguaglianza nel godimento dei diritti.

Se si dovesse procedere alla riduzione degli eletti emergerà inoltre la necessità di intervenire sui regolamenti parlamentari per realizzare i necessari adeguamenti, tenuto conto del ridotto numero dei rappresentanti. Ad esempio, si dovrà rivedere il numero minimo di deputati e senatori per la formazione di un gruppo e bisognerà occuparsi del funzionamento delle commissioni permanenti al Senato che, dato il numero esiguo di senatori, rischiano di non funzionare a pieno regime. La riduzione inciderà, poi, sul numero dei membri delle commissioni, dove si svolge parte fondamentale dell'attività parlamentare, e dei gruppi parlamentari. A tale proposito è stato giustamente rilevato che, data la complessità del procedimento di modifica dei regolamenti e tenuto conto degli inevitabili ritardi che le Camere potrebbero cumulare, «proprio tale evenienza rende opportuna l'adozione di una disposizione transitoria e finale in grado di “traghetare” il passaggio al nuovo regime in attesa di un successivo (e quanto mai opportuno) intervento sui Regolamenti parlamentari»²¹.

Altro effetto della riduzione, tutt'altro che trascurabile, è quello sull'elezione del Presidente

²⁰ S. Bonfiglio, *Riduzione parlamentari, una riforma che non riforma*, in www.libertaeguale.it, 9 aprile 2019.

²¹ Così G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in Osservatorio AIC, n. 3/2019, p. 9.

della Repubblica, dove i 58 delegati regionali avrebbero un peso diverso, rispetto a quello attuale, sul totale degli aventi diritto al voto.

Abstract: Il testo analizza i due procedimenti di revisione costituzionale, in attuazione del c.d. “contratto di governo”, aventi ad oggetto la proposta di legge in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum e quella di riduzione del numero dei parlamentari. La riforma nel suo complesso pone importanti questioni di diritto costituzionale, con particolare riguardo al rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Nel testo sono evidenziati diversi aspetti critici dei disegni di legge in relazione alla tenuta dell’equilibrio istituzionale e sviluppate alcune riflessioni a partire dal “metodo” delle riforme costituzionali.

Abstract: The text analyzes the two constitutional review procedures, implemented by the “government contract”, concerning the proposed law on popular legislative initiative and referendum and to the proposed law on reduction of parliamentarians. The reform as a whole poses important questions of constitutional law, with particular regard to the relationship between representative democracy and direct democracy. The text highlights the critical aspects of the proposed laws in relation to maintaining the institutional balance and develops some reflections starting from the "method" of constitutional reforms.

Parole chiave: democrazia; rappresentanza; referendum; parlamento; iniziativa legislativa; revisione costituzionale.

Key words: democracy; representation; referendum; parliament; legislative initiative; constitutional revision.